

A KÖZOKTATÁS SZELEKTIVITÁSA MINT A ROMA SZEGREGÁCIÓ ÁLTALÁNOS KONTEXTUSA

Radó Péter

Magyarországon két párhuzamos oktatási diskurzus zajlik egymástól szinte függetlenül. Az egyik a magyar közoktatási rendszer szelektivitásáról, illetve a szelekció tanulási esélyekre és tanulási eredményekre gyakorolt hatásáról szól; a másik a roma tanulókkal szembeni diszkriminációról, ezen belül a tanulók szegregációjáról, és ennek következményeiről. E kettősség miatt a fősodor és a roma oktatási problémák mintha nem is ugyanabban az oktatási rendszerben keletkeznének. E kettősség nemcsak azért problematikus, mert egymástól elszakítva egyik jelenségvilág sem érthető meg, hanem azért is, mert ez a kettős diskurzus közpolitikai értelemben is gettóba zárja az antidiszkriminációs, ezen belül deszegregációs oktatáspolitikákat is.

Írásom kiindulópontja egy nagyon egyszerű és elméletileg magától értetődő összefüggés: a szegregáció jogellenes etnikai alapú elkülönítés, és mint ilyen, a szelekció egyik formaváltozata. A szelektív oktatási rendszerek tág teret biztosítanak az etnikai elkülönítés számára, és megfordítva: a csekély mértékű szelektivitás lényegesen csökkenti a szegregáció lehetőségét. Ennek megfelelően az emberi jogi megközelítés, mely szerint a szegregációt tiltani kell, és a tiltásnak kíméletlenül érvényt kell szerezni, alapvető fontosságú, de önmagában elégtelen. Egy szélsőségesen szelektív közoktatási rendszerben egész egyszerűen nem lehet érvényesíteni ezt a tilalmat. Másfelől azonban egy, a jelenleginél sokkal integrálóbbr oktatási rendszertől sem várható, hogy az automatikusan megszünteti a roma tanulók jogellenes elkülönítését. A kétfajta beavatkozásnak egyszerre és egymás hatását erősítő módon kell megtörténnie, azonban ehhez meg kell értenünk a szelekció keletkezésének mechanizmusát. Írásomban ennek megfelelően négy kérdéssel foglalkozom: (1) a magyar közoktatás szelektivitásának mértékével, (2) a szelektivitás keletkezésének okaival, (3) a szelektivitás és az etnikai elkülönítés kapcsolatának néhány aspektusával, valamint (4) mindezek néhány oktatáspolitikai következményével.

Az, hogy eddig néha nem a szelekció, hanem a szelektivitás szót használtam, nem véletlen. A szelekció a különböző háttérű tanulók eltérő mértékű részvétele különböző oktatási intézménytípusokban, ami tehát az első formális szelekciós pont után – Magyarországon már az iskolakezdéskor – intézményesült és jól dokumentálható jelenség. A szelektivitás ennél lényegesen tágabb fogalom, magában foglalja mindazokat a rejtett vagy intézményesült folyamatokat, amelyek a szelekciót okozzák.

Van a közoktatás szelektivitásának egy olyan következménye, amellyel csak érintőlegesen fogok foglalkozni, ugyanis ebben az írásban a szelekció és szegregáció mértéke közötti összefüggésre igyekszem fókuszálni: ez a szelektivitás hatása a rendszer egészének mért tanulási eredményekben kimutatott eredményességére. A szelekció a homogén összetételű tanulócsoportokban általában alacsonyabb hozzáadott értéken és a minőség rendkívül egyenlőtlen rendszeren belüli eloszlásán keresztül döntő valószínűséggel erőteljes és közvetett negatív hatást gyakorol az eredményességre. Részben a tematikus és terjedelmi korlátok miatt, részben az e kapcsolatokról szóló kutatások és elemzések szűkössége, valamint az eredmények bizonytalan interpretációja miatt ez a probléma önálló tanulmányt igényel.

Még egy előzetes megjegyzés: nincs olyan oktatási rendszer, amelyben ne érvényesülne valamilyen mértékű szelekció. Bizonyos pontokon minden oktatási rendszer különböző intézménytípusokat kínál fel a tanulók számára, s ha egy intézményben a jelentkezők száma

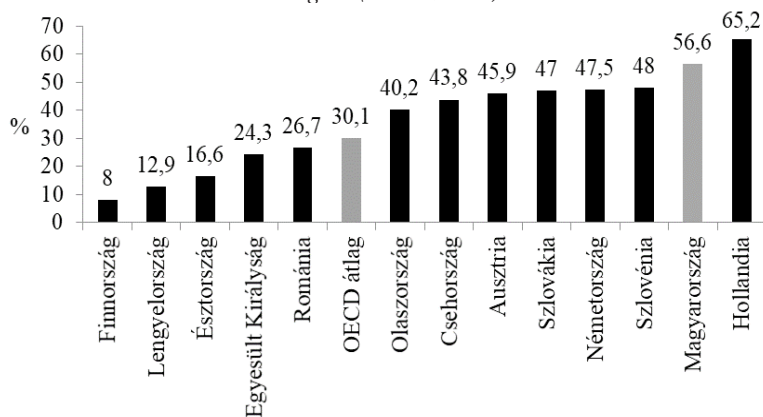
meghaladja a férőhelyek számát, valamilyen szelekcióra szükség van. Amikor „szelektivitásról” vagy „szelektív oktatási rendszerekről” beszélünk, az nem az ilyen helyzetekről (az igények és kapacitások közötti teljes megfelelés hiányáról) szól, hanem arról, hogy a tanulók oktatási rendszeren belüli továbbhaladási esélyeiben szerepet játszik a családi háttérük.

A szelektivitás mértéke

A magyar közoktatás szelektivitásának mértékénél nem kell sokáig időznünk, ugyanis régóta tudjuk, hogy a miénk Európa egyik leginkább szelektív iskolarendszere. E tekintetben a nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő indikátorok közül a legfontosabb, hogy egy ország közoktatási rendszerében mért tanulási eredmények szóródását milyen mértékben magyarázzák az iskolák közötti és az iskolákon belüli különbségek. Ha az iskolák közötti különbségek a dominánsak, akkor szelektív, ha az iskolákon belüli különbségek a dominánsak, akkor integráló oktatási rendszerről beszélhetünk. Az 1. ábrán látszik, hogy a 2015-ös PISA-mérés természettudományi eredményei alapján a miénknél csupán egyetlen szelektívebb rendszert működtető európai ország akadt.

1. ábra.

Az iskolák közötti különbségek természettudományi eredmények szórását magyarázó ereje néhány európai országban (OECD, 2016)



A kérdés tehát már nem az, hogy mennyire szelektív a magyar közoktatási rendszer, sokkal inkább az, hogy mihez képest szelektív. Tanulói előrehaladási adatok, valamint a tanulási eredmények minőségéről és méltányosságáról szóló adatok elemzése alapján korábban különböző európai regionális oktatási teljesítményprofilokat különítettem el, melyek egyike a közép-európai szelektív közoktatási rendszereké (Radó, 2011). Az ebbe a csoportba tartozó közoktatási rendszerek (Ausztria, Csehország, Horvátország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) közös jellemzői az európai átlagnál hosszabb oktatásban töltött idő, a középfokú végzettség majdnem teljes körű megszerzése, az OECD-átlag körüli vagy kismértékben az alatti átlagos tanulási teljesítmények és a tanulási eredmények gyenge méltányossága (gyenge hátránykompenzációs képesség és erős szelekció). Más szavakkal: a délkelet-európai „lemorzsoló” oktatási rendszerekkel szemben a közép-európai oktatási rendszerek igen sokáig képesek az iskolarendszerben tartani a hátrányos helyzetű tanulókat, azonban az észak-európai rendszerekhez képest gyengébb minőség miatt nem képesek tanulási sikerhez juttatni őket. A hátrányos helyzetű tanulók iskolarendszerben tartásának ára tehát erős elkülönítésük, alacsonyabb hozzáadott értékű tanulási utakra terelésük.

Az utóbbi két PISA-mérés eredményei szerint a magyar közoktatás teljesítményprofilja az utóbbi években erősen a délkelet-európai modell felé mozdult el: folyamatosan romlik a tanulási eredmények minősége, és a tankötelezettség leszállított korhatárát kihasználva az iskolák a hátrányos helyzetű tanulók egyre nagyobb számát engedik ki a rendszerből teljes értékű középfokú végzettség nélkül. Mindennek ellenére a magyar közoktatás elsődleges referenciacsoportja még ma is a közép-európai teljesítményprofil. Ugyanakkor – amint az 1. ábrán látszik – a magyar közoktatás szelektivitásának mértéke saját közép-európai referenciacsoportjából is kilóg. A magyar közoktatás rendkívül erős szelektivitása középfokon rendkívül erős intézményesült szelekciót okoz.

A 2000-ben lebonyolított első PISA-mérés óta az is köztudott, hogy a magyar tanulók teljesítményére családi háttérük rendkívül nagy hatást gyakorol. Az azonban kevésbé ismert tény, hogy az iskolarendszer szelektivitása miatt ez a hatás igen nagy részben nem közvetlenül, hanem az iskola státuszán keresztül befolyásolja a tanulói teljesítményeket (a tanulói ESCS-indexek iskolai szintű aggregációja állítja elő az iskolák státuszindexét). Az a tény, hogy a tanulók hatalmas többsége erőteljesen homogén összetételű iskolákban tanul tovább, rendkívül erős hatást gyakorol a teljesítményükre. Bár a szelekció és a tanulási eredmények közötti kapcsolat erősen vitatott kérdés, számos elemzés bizonyítja, hogy a homogén összetételű tanulócsoportokban alacsonyabb a családi háttér alapján számított hozzáadott érték, mint a heterogén összetételű tanulócsoportokban. Ez megengedi azt a feltételezést, hogy az erősen szelektív iskolarendszer lerontja az átlagos tanulói teljesítményeket (1. táblázat).

1. táblázat. Várható eredménykülönbségek – pontban kifejezve – Magyarországon az egyéni és iskolai státuszkülönbségek alapján (PISA, 2006, 2012 alapján Ostorics, 2017)

Mérés ideje, terület	Várható eredménykülönbség, ha két tanuló iskolájának státusza azonos, családjaik státusza között pedig egy egységnyi különbség van	Várható eredménykülönbség, ha két tanuló családjának státusza azonos, iskoláik státusza között pedig egy egységnyi különbség van
2006 Természet-tudomány	7	85
2012 Matematika	3	98

A szelektivitás okai

A közoktatás szelektivitása egy borzasztóan összetett jelenség, aminek megértéséhez igen sok folyamat együttes feltárására és elemzésére van szükség. Meglepő módon az oktatáskutatás – néhány nagyon fontos kivétellel – eddig megelégedett a szelektivitás/szelekció tényének és mértékének rögzítésével. Ez azt a látszatot keltette, mintha a magyar közoktatás borzasztóan erős szelektivitása (és annak összes következménye) amolyan sorsszerű jelenség lenne. Ahogy azonban egyre tisztábban látjuk a szelekció minőségére, eredményességre és az etnikai alapú elkülönítés mértékére gyakorolt hatását, egyre fontosabbá válik, hogy empirikus kutatásokkal tárjuk fel azokat a rejtett mechanizmusokat, amelyek azt okozzák. Ha e bonyolult összefüggésrendszer megértésére teszünk kísérletet, véleményem szerint nyolc szempontot kell figyelembe vennünk.

1. A különböző társadalmi egyenlőtlenségek miatt az iskolákra nehezedő nyomás mértéke.
2. A pedagógiai gyakorlat által meghatározott szeperációs nyomás mértéke, az ebből fakadó érdekeltségek.
3. A mért tanulási eredményekben kimutatható teljesítménykülönbségek mértéke.
4. Az iskolaszervezet jellegzetességei, formális szelektációs pontok működtetése.
5. Az iskolahálózat jellemzői, a fölösleges iskolai kapacitások mennyisége.
6. Szülői aspirációk és döntések.
7. A kormányzás eszközrendszerének jellemzői.
8. A rejtett és nyílt oktatáspolitikai elvárások hatása.

A felsorolt szempontok összegződő hatása által meghatározott közoktatási dinamika megértése rengeteg elemzést igényelne. Ebben az írásban csupán egy vázlatos áttekintésre és néhány fontosabb összefüggés jelzésére van mód.

Társadalmi egyenlőtlenségek hatása

Az iskolák nem légius térben működnek, működésüket erőteljesen befolyásolja társadalmi környezetük. A különböző társadalmi egyenlőtlenségek (szociális státusz, lakóhely, a többségtől eltérő etnikai vagy nyelvi háttér, nem vagy a valamilyen organikus okból korlátozott személyes képességek) erős nyomást gyakorolnak az iskolák működésére, mégpedig kettős értelemben is. Egyrészt oly módon, hogy ha a valamilyen szempontból hátrányos helyzetű tanulók bejárnak az iskolába, a társadalmi hátrányok az iskolák belső problémáivá válnak. Másrészt oly módon, hogy az iskola környezetében érvényesülő társadalmi hátrányok erőteljesen befolyásolják az iskolákkal szembeni elvárásokat, az iskolák számára elérhető, legtagabb értelemben felfogott erőforrásokat, a szülők iskolával kapcsolatos magatartását és döntéseit. Az iskolák tehát – ha akarják, ha nem – valamilyen módon mindig alkalmazkodnak társadalmi környezetükhöz.

A társadalmi egyenlőtlenségek mérésének széles körben elfogadott indikátora a jövedelmi egyenlőtlenségek mérését szolgáló Gini-együttható. Ennek értéke akkor 0, ha egy országban megtermelt minden jövedelem egyenlően oszlik el a polgárok között, és akkor 1, ha minden megtermelt jövedelem egy emberhez kerül. A jövedelmi egyenlőtlenségek mértékét érdemes összehasonlítani az oktatás méltányosságának mérését szolgáló két legfontosabb PISA-indikátorral. Ezek egyike az iskolák hátránykompenzációs képességét mérő indikátor, ami azt mutatja, hogy a különböző országokban egy egységnyi eltérés a tanulók családi háttérét leíró indexen (ESCS-index) hány pontnyi tanulói teljesítménykülönbséget okoz. A másik a korábban már használt, a szelekció erősségét mutató indikátor.

2. táblázat. A jövedelmi egyenlőtlenségek mértéke (Gini-együttható), az oktatás hátránykompenzációs képessége (ESCS-hatás) és az oktatás szelektivitása (iskolák közötti különbségek magyarázó ereje) néhány európai országban 2015-ben (EUROSTAT és PISA, 2015 alapján)

Ország	Gini-együttható	ESCS-hatás (természettudomány pontszáma)	Szelektivitás mértéke (%)
Szlovákia	0,24	41	47,0
Csehország	0,25	52	43,8
Finnország	0,25	40	8,0
Szlovénia	0,25	43	48,0
Ausztria	0,27	45	45,9
Hollandia	0,28	47	65,2
Magyarország	0,28	47	56,6
Németország	0,30	42	47,5
Lengyelország	0,31	40	12,9
Olaszország	0,32	30	40,2
Észtország	0,35	32	16,6
Románia	0,37	34	26,7
EU-átlag	0,31	–	–
OECD-átlag	–	38	30,1

A 2. táblázatban a jövedelmi egyenlőtlenségek és az oktatási méltányosság mértékéről szóló összeállítás minden további mélyebb statisztikai elemzés nélkül is azt bizonyítja, hogy az egyenlőtlenségeknek nincs az oktatás méltányosságára gyakorolt determinisztikus hatása. A jövedelmi egyenlőtlensége nagysága például az európai átlagnál jóval vagy némileg alacsonyabb Szlovákiában, Csehországban, Szlovéniában, Ausztriában és Magyarországon, azonban az oktatás méltányossága ezen országok mindegyikében nagyon gyenge. Finnországban alacsony, Lengyelországban pedig átlagos jövedelmi egyenlőtlenségek és mindkét országban átlagos hátránykompenzációs képesség mellett az oktatás szelektivitása nagyon csekély mértékű (ez azt sugallja, hogy a gyenge szelektivitás jobb magyarázata e két ország magas átlagos teljesítményének, mint hátránykompenzációs képességük). Végül látjuk, hogy Észtországban az átlagosnál magasabb jövedelmi egyenlőtlenségek mellett mindkét méltányosságmutató értéke jóval kedvezőbb, mint a fejlett országok átlaga. A témánk szempontjából levonható általános következtetés az, hogy a magyar közoktatás szelektivitásának magyarázatát elsősorban az oktatási rendszer működésében, és sokkal kevésbé a társadalmi környezetben kell keresnünk. A hátrányos helyzetűek koncentrációja az iskolákban és az iskolák körül részben az iskolák képességei és működési módjuk függvényében vezet szelektivitáshoz, részben pedig – mint látni fogjuk – közvetetten, az eltérő háttérű szülők döntésein, és az eltérő háttérű tanulók eltérő tanulmányi teljesítményén keresztül.

Pedagógiai gyakorlat és szeparációs nyomás

Rendszeres megfigyelésen alapuló pedagógiai obszervációs kutatások hiányában nehéz képet alkotni a magyar iskolák pedagógusait jellemző napi pedagógiai módszertani és értékelési praxistról. Ennek ellenére a pedagógiai szakértők egyetértének abban, és az eredmények is ezt valószínűsítik, hogy a magyar pedagógusok nagy többsége alapvetően hagyományos, általában „frontálisnak” nevezett módszertant alkalmaz, ami tartalomvezérelt, alapvetően egyirányú kommunikáción alapszik, egész osztályok és nem egyes gyerekek tanítására fókuszáló, egységes kritériumok alapján értékelő tanítási módot jelent. Másképpen: ez a tanítási stílus „differenciálatlan”, nem alkalmazkodik az egyes tanulók fejlődéséhez és fejlesztési igényeihez. Témánk szempontjából mindez azért fontos, mert ilyen módszertani repertoárral csupán szociális és kulturális szempontból homogén összetételű tanulócsoportokban lehet sikeresen tanítani. Ehhez társul a magyar közoktatási praxis erőteljesen elitista jellege; a pedagógusok értelmiségi középosztályi ismeret- és készségkánnonon alapuló elvárásai kirekesztő hatásúak minden tanulóval szemben, akinek családi háttere nem biztosítja szinte automatikusan az elvárásoknak való problémátlan megfelelést.

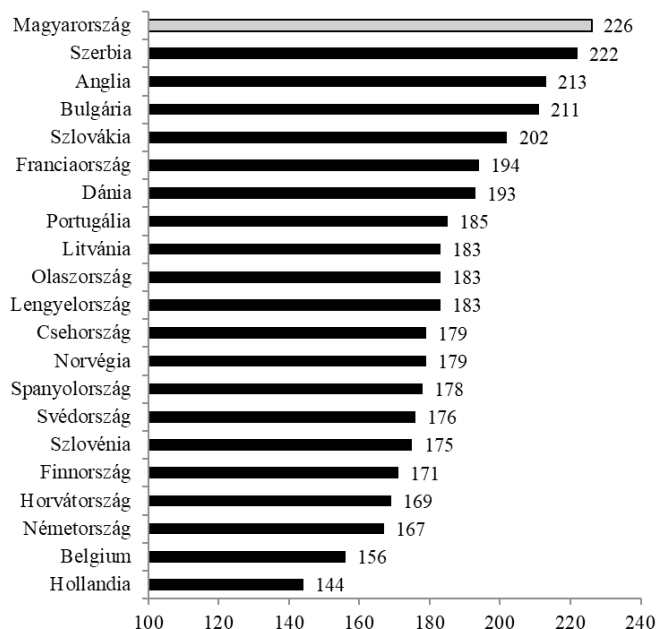
Az iskolákban zajló tanulás kultúrájának e két meghatározó jellemzője egy sajátos érdekeltégi rendszert teremt: a pedagógusok lehetőleg minél magasabb státuszú, homogén összetételű tanulócsoportok létrehozásában érdekelték. Mivel az iskolákat pedagógusok működtetik, elvárásaik – formális vagy informális iskolapolitikákká válva – a magyar közoktatási rendszerben rendkívül erős szeparációs nyomást generálnak. Ahol mód volt az iskola státuszának magas szinten tartására szelekciós beiskolázási politikákkal, ott a hátrányos helyzetű tanulók többnyire spontán módon „kijelölődő”, alacsony státuszú iskolákba szorultak, ahol pedig erre nem volt mód, ott az iskolákon belül, tagozatos osztályok és „képességcsoportok” megszervezésén keresztül érvényesült a szeparációs nyomás. Miközben az iskolák szakmai önállósága (a tartalmi szabályozás „liberalizálása”) az oktatás minőségének az egyik legfontosabb előfeltétele, az egyúttal tág, az oktatási kormányzat által semmilyen módon nem korlátozott teret biztosított a szelektív beiskolázási politikák számára már az iskolába belépés pontján. A „köznevelési” rendszer felszámolta ugyan az iskolák tantervi önállóságát, ez azonban a szeparációs nyomást és az iskolák szelektív beiskolázási gyakorlatát szemernyi sem mérsékelte.

Teljesítményszakadékok

A korán kialakuló teljesítményszakadékok a későbbi szelekciós pontokon akkor is a közoktatási rendszer szelektivitását eredményezik, ha egyébként maga a szelekció a leginkább fair módon (értsd: mindenkitől családi háttértől függetlenül megkívánható minimális tanulási teljesítmények standardizált mérésén alapuló módon) zajlik. Ennek az oka az, hogy a tanulási teljesítmény különbségeinek kialakulásában mindig – országonként változó mértékben – közrejátszik a családi háttér tanulási eredményekre gyakorolt hatása. Nem mindegy tehát, hogy a nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő mérések az oktatás mely szintjén milyen mértékű teljesítményszakadékokat regisztrálnak. Bár a TIMSS-mérések nem oktatáspolitikát, hanem pedagógiai fejlesztést hivatottak informálni, a negyedik évfolyamos matematikamérések alkalmasak a korai teljesítményszakadékok feltárására. Mint az a 2. ábrán szereplő adatokból látszik, a magyar negyedikesek körében mért teljesítményszakadék rettenetesen nagy, a mérésben részt vevő európai országok között a legnagyobb.

2. ábra.

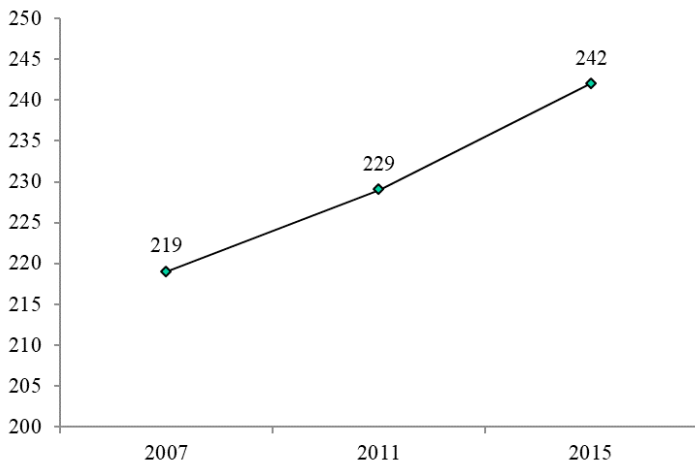
A 90 és 10 percentilis átlageredménye közötti matematika pontszámokban kimutatható teljesítménykülönbség mértéke a 4. évfolyamon az európai országokban 2015-ben (Mullis, Martin, Foy és Hooper, 2016)



A két korábbi nyolcadikos TIMSS-mérés eredményei szerint 2007-ben és 2011-ben az általános iskolák felső tagozata alapvetően nem növelte vagy csökkentette a teljesítménykülönbségeket, lényegében az alsóban kialakult teljesítményszakadékokat görgette tovább a középfokú beiskolázás idejéig (ez egyben cáfolja azt a közvélekedést, hogy a magyar közoktatásban a felső tagozaton van a legnagyobb baj). A 2015-ös TIMSS-mérésből viszont már az látszik, hogy az általános minőségromlás következtében a felső tagozat már tovább szélesíti a korábban kialakuló hatalmas teljesítményszakadékokat (3. ábra). Mindez elkerülhetetlenül igen jelentős mértékű középfokú szelekciót von maga után.

3. ábra.

A 90 és 10 percentilis átlageredménye közötti matematika pontszámában kimutatható teljesítménykülönbség mértékének alakulása Magyarországon a 8. évfolyamon (2007–2015, Mullis, Martin, Foy és Hooper, 2016)



Összességében azt látjuk, hogy az általános iskolai oktatás súlyos – és súlyosbodó – minőségi problémái nem csupán a torz érdekeltségek miatt keletkező szeparációs nyomáson, hanem a tanulási eredményszakadékokon keresztül is hozzájárulnak a szelektivitás és a szelekció erősségéhez. A tanulási teljesítménykülönbségek hatalmas mértékben a különböző társadalmi hátrányok mentén alakulnak ki. Ezek közül a szociális hátrány a meghatározó: közvetlenül és közvetetten is a roma tanulók és a kisebb települések tanulóinak szociális háttere miatt az alacsonyabb teljesítményen keresztül.

Iskolaszervezet és szelekciós pontok

A közoktatás szelektivitása szempontjából az iskolaszervezet sajátosságai két szempontból fontosak: (1) nem mindegy, hogy az iskolaszervezet a tanulói előrehaladás mely pontjain működtet szelekciós pontokat, valamint (2) az iskolaszervezet befolyással van-e a szelekció motorjának tekinthető minőségi, eredményességi és méltányossági problémák mérséklésének mozgásterére. Számos oktatási szakértő ez utóbbi szerepet erősen túlértékelnek tartja. Az alapvető iskolaszervezeti kérdés tehát az alapfokú és alsó középfokú oktatás egységessége.

Mint az Eurydice (2014) legutolsó iskolaszervezeti áttekintéséből kiderül, az egységes iskolák működtetése nem általános Európában. A jellemzően 8-9 évfolyamos (Dániában, Norvégiában és Izlandon 10 évfolyamos) egységes iskolák lényegében az észak-európai, kelet-közép-európai és délkelet-európai régióra jellemzőek. Az érdekes az, hogy a korábban szelektív teljesítményprofilba sorolt három közép-európai volt szocialista országban (Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában) ez az egységesség látszólagos, ugyanis mindhárom ország általános iskolájából korábban is ki lehet lépni, jellemzően a középosztálynak fenntartott szervezetváltó intézményekbe.

Az iskolaszervezetbe kódolt intézményesült szelektivitás révén az egységes oktatásból Magyarországon kilépési utak nyílnak meg „felfelé” is (magasabb aggregált státuszú intézmények felé), és újabban „lefelé” is (alacsonyabb aggregált státuszú intézmények felé). Az előbbire jó példa a szervezetváltó gimnáziumokba való átlépés, az utóbbira a HÍD-osztályokba kerülés. A kilépés e két iránya, eredményét tekintve, nem különbözik, mindkettő

erősíti a tanulócsoportok és az iskolák családi háttér szerinti homogenitását, a közoktatás szelektivitását.

Iskolai kapacitások

Minden bizonnyal az iskolai férőhelyek mennyiségi kínálata a szelekció egyik legfontosabb és egyúttal az egyik leginkább negligált szempontja. Egyszerűen fogalmazva: minél nagyobb az iskolai kapacitások és a tanulólétszám közötti szakadék, annál erőteljesebbek a szelektivitás fenntartása melletti érdekeltségek, és annál nagyobb a szelekciót erősítő szülői/tanulói döntések valószínűsége. Ez az összefüggés sokkal erőteljesebben érvényesül, mint az iskolaszervezetből fakadó formális szelekciós pontok száma és időpontja (a szerkezetváltó gimnáziumok tehát nem csupán új kilépési pontokkal erősítették a szelekciót, hanem azzal is, hogy „lefelé” terjeszkedve bizonyos évfolyamokon jelentősen bővítették az iskolai kapacitásokat).

Azt, hogy az iskolahálózat mekkora teret biztosít a szelekció számára, az iskolai férőhelyek számának alakulása és a demográfiai folyamatok együttes dinamikája határozza meg. Mint köztudott, a közoktatásba belépő tanulók száma gyakorlatilag évtizedek óta folyamatosan csökken. A kérdés tehát az, hogy a közoktatás férőhely-kínálata hogyan követte a létszámcsökkenést. A 3. táblázat adataiból jól látszik, alig.

3. táblázat. A tanulók, iskolák, osztályok és pedagógusok számának csökkenése 1990–2016 között (KSH alapján)

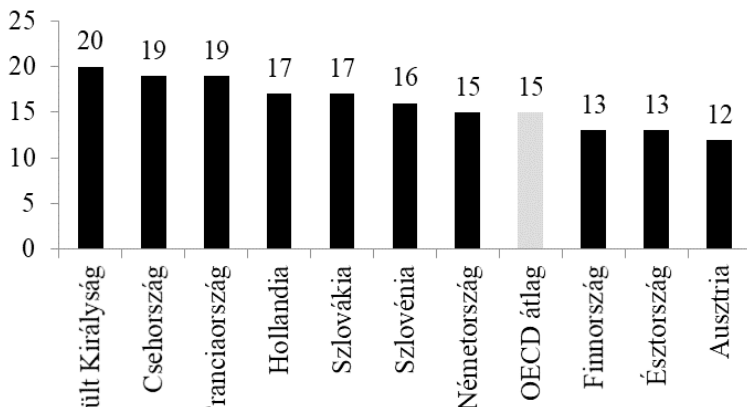
Vizsgált terület	Csökkenés mértéke (%)
Nappali tagozatos tanulók	-36,4
Iskolák (feladatellátási helyek)	-3,6
Tanulócsoportok (osztályok)	-26
Pedagógusok	-19,8

A rendszerváltás óta eltelt hosszú időszakban a tanulólétszám csökkenésének mértéke (3. táblázat) tízszerese volt az iskolai telephelyek csökkenésének, a magyar közoktatás a csökkenő gyereklétszámot részlegesen a párhuzamos osztályok számának csökkentésével kompenzálta, ami lehetővé tette nagyszámú pedagógusi álláshely megőrzését. Ez egyúttal a legkisebb ellenállás irányába való elmozdulás volt, ugyanis az önkormányzatok a finanszírozhatatlanná vált helyi iskolahálózatok részleges racionalizálásának inkább a kevesebb konfliktussal járó módját választották. A folyamatosan romló költséghatékonyság másik oka az volt, hogy a kistérségi önkormányzatok ragaszkodtak iskoláik megtartásához, a helyi-kistérségi iskolahálózatok racionalizálásához nem jöttek létre a megfelelő szervezeti keretek és ösztönzők, ráadásul a kis létszámú iskola a korszak egészében politikai tabunak számított.

A korábbi évtizedekben a közoktatás erőforrásaival való növekvő pazarlás olyan mértékű, a legfontosabb hatékonysági mutatóval, a pedagógus-tanuló aránnyal jól illusztrálható költséghatékonyság-romlást eredményezett az előző évtized közepére, amely már csak egy erőteljes központi állami beavatkozással lett volna orvosolható. Azonban ennek politikai feltételei hiányoztak (4. ábra).

4. ábra.

Tanuló–pedagógus arány az alap és alsó középfokú oktatásban néhány európai országban 2014-ben (OECD, 2015)



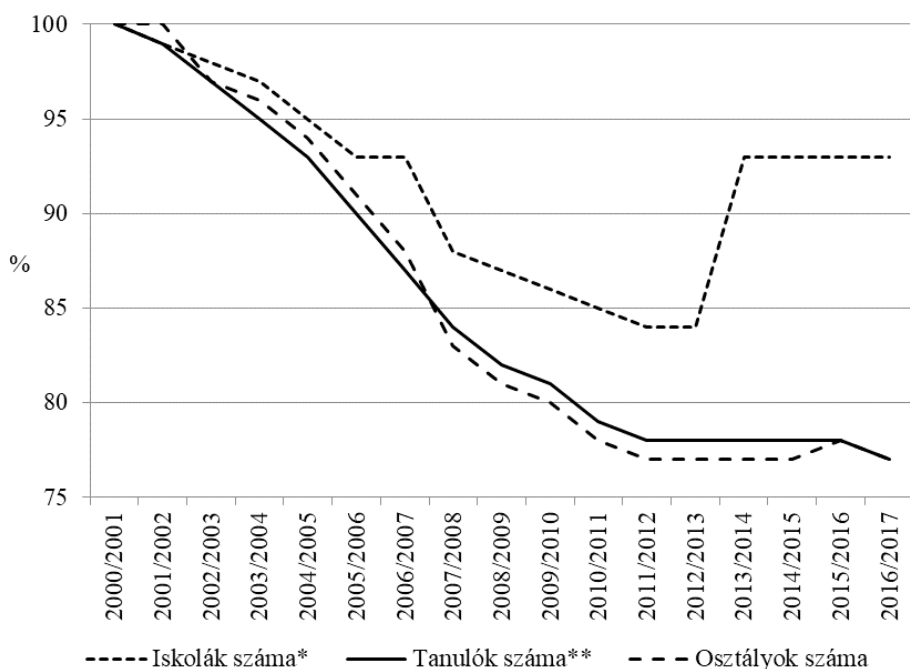
Súlyos félreértés lenne, ha a rendkívül szétaprózódott iskolarendszerben csupán költséghatékonysági (finanszírozási) problémát látnánk. Ahogy Kertesi és Kézdi (2009. 977. o.) fogalmaztak: „A nagyobb intézményszám megteremti a szelektív ingázás lehetőségét, a szelektív ingázás pedig széthúzza az iskolák közötti különbségeket.” Ez utóbbi oka az, hogy a szelekció nem csupán a különböző háttérű tanulókat osztja el egyenlőtlenül az iskolarendszerben, hanem a minőségi oktatás minden feltételét is: ahogy a magasabb státuszú tanulók szülei, a felkészült pedagógusok is magasabb presztízsű iskolák felé vándorolnak, ami magasabb intézményi abszorpció és minőségfejlesztési képességeket eredményez.

Összességében az iskolák száma és az ellátandó tanulók száma közötti egyre hatalmasabbra nyíló olló a közoktatás növekvő szelektivitásának egyik legfontosabb oka. Ennek szegregációval kapcsolatos oktatáspolitikai következményei miatt érdemes egy közelebbi pillantást vetni az ezredforduló óta zajló folyamatokra. 2000 után nagy általánosságban az előző évtizedben zajló változások folytatódtak: az általános iskolai oktatásban a tanulólétszám csökkenését követte az osztályok számának csökkenése, aminek következtében az átlagos osztálylétszámok nem változtak. Azonban az iskoláké (feladatellátási helyeké) sokkal lassabban csökkent, ami magasan tartotta a pedagóguslétszám-igényt. Közelebről nézve szembeötlő, hogy az országgyűlési és önkormányzati választások miatt 2006-ban gyakorlatilag nem került sor iskolák bezárására vagy összevonására. A 2006-ban induló uniós költségvetési időszakban az önkormányzatok számára megnyíló hatalmas fejlesztési források igen nagy önrészigénye miatt az önkormányzatok forrásokat kezdtek felhalmozni, aminek hatására 2006 utolsó negyedétől kezdve adósságállományuk növekedni kezdett. Ennek ellensúlyozása érdekében a helyben nyújtott közszolgáltatások rovására igyekeztek forrásokat megtakarítani, ezért 2007-ben erőteljesen kompenzálták a 2006-ban és korábban elmaradt iskolahálózat racionalizálási lépéseket – ezt megkönnyítette, hogy az önkormányzati választási ciklus elején az iskolabezárások politikai kockázata kisebb volt. Mindennek következtében a 2007–2008-as tanév 173-mal kevesebb általános iskolai feladatellátási hellyel indult, ami a rendszerváltás óta eltelt időszak legnagyobb iskolahálózat-racionalizálási hulláma volt.

2008-ban sok tekintetben megváltozott a helyzet. A hatalmasra duzzadt központi költségvetési hiány miatt a kormányzat a közszolgáltatások finanszírozásának terhéért hirtelen minden korábbinál nagyobb mértékben az önkormányzatokra hárította. 2008-ban az önkormányzatok összes állami normatív támogatásból származó bevétele 173 milliárd forinttal (34%-kal) csökkent. Ennek hatására, valamint a következő évtől a válság következményei miatt az önkormányzatok prioritásai megváltoztak: az iskolahálózat racionalizálása helyett meglévő iskoláik védelmére törekedtek. Ezt bizonyítja, hogy 2008-tól kezdve eladósodásuknak újabb lendületet adott, hogy felvett hitelek egy részét már folyó kiadásaik fedezésére használták. A 2008 és 2011 közötti időszakban, bár nem állt meg az iskolák számának csökkenése, annak üteme jelentős mértékben lassult. A következő nagy változás 2013-ban, az önkormányzati tulajdonban lévő iskolák „államosításakor”, központi kormányzati fenntartásba vételekor következett be. Ekkor az általános iskolai feladatellátási helyek száma egyik évről a másikra 354-gyel emelkedett, és visszaállt a 2006-os szintre, lenullázva a 2007–2011 közötti racionalizálási beavatkozások eredményeit. Bár a tanulók és az osztályok száma 2011-től stabilizálódott, az iskolák száma és a tanulólétszám közötti olló minden korábbinál hatalmasabbra növekedett (5. ábra).

5. ábra.

Általános iskolai telephelyek, tanulók és tanulócsoportok számának alakulása Magyarországon, 2000–2016 (2000=100%) (KSH alapján)



Megj.: *általános iskolai feladatellátási helyek száma; **nappali tagozatos tanulók száma

Szülői aspirációk

A tanulók közoktatási rendszeren belüli előrehaladását nem csupán a „kínálati oldal”, az iskolarendszer működése és az iskolák minősége határozza meg, hanem a „keresleti oldal” született döntések is: a szülők és tanulók továbbtanulási aspirációiból összeálló mintázatok. A közoktatás szelektivitásának mértéke szempontjából a kérdés az, hogy ezek a döntések a magyar közoktatást jellemző szelektivitás ellen hatnak, vagy éppen felerősítik annak hatását.

Lannert (2004) kutatásaiból tudjuk, hogy az előző évtized első felében a szülői és tanulói döntéseket meghatározó két legfontosabb faktor a szülők iskolázottsága és a tanulók tanulmányi eredménye volt. A jövedelmi viszonyok és a települési háttér lényegesen gyengébb magyarázó erővel bírnak, ezekben is inkább a szülők iskolázottságának közvetett hatása érvényesül. A szülők iskolázottsága elsősorban a hosszú távú ambíciókat határozza meg, a rövid távú döntésekben a tanulmányi eredmények a meghatározóak. A családi háttérnek tehát meghatározó súlya van a továbbtanulási döntésekben: részben közvetlenül, a szülői aspirációk eltérő mintái révén, részben közvetetten, a családi háttér tanulási eredményekre gyakorolt erős hatása miatt.

A továbbtanulási döntések erős státuszkötöttsége azt jelzi, hogy a szülők egyes számú prioritása a státuszörzés. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a legmagasabb státuszú szülők számára a legmagasabb elérhető iskolai végzettség megszerzéséhez vezető tanulási út az egyetlen megfontolható lehetőség. Ennek következménye az, hogy a legnagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező társadalmi csoportok komoly nyomást gyakorolnak annak érdekében, hogy az oktatási rendszer működtesse az ehhez vezető királyi utakat. Az iskola kezdő szakaszában ez a „jó” iskolák választását, és a magas tanulási eredményességet biztosító különórák iránti nagy kereslet fenntartását jelenti. Fontos észben tartanunk, hogy a „jó” iskola választása alapvetően nem hozzáadottérték-indikátorok kérdése, hanem percepciók problémája. Mivel a legtájékozottabb szülők sem mindig képesek megítélni egy iskola pedagógiai munkájának valódi minőségét, döntéseikben nagyon gyakran másodlagos vagy a minőségtől független szempontok játszanak közre. Ilyen például az iskola tanulói összetétele, az iskola felszereltsége, épületének minősége, az iskola elhelyezkedése (a „környék”), általában: az iskola jó híre. A középfokú intézmény kiválasztásában a magas iskolai végzettséggel rendelkező szülők legfontosabb szempontja az intézmény által biztosított továbbtanulási esély.

Mindösszesen tehát a szülői döntésekből összeálló hatások a magyar közoktatás szelektivitását erősítik. Ezt azonban nem elsősorban az alacsonyabb státuszú, hátrányos helyzetű tanulók elkülönítésével, hanem a magasabb státuszú tanulók szelektív iskolaválasztással, magas státuszú iskolákban való koncentrálódásukkal, és az így keletkező „elit iskolai hálózat” iránti kereslet megerősítésével teszik. A szelektív iskolaválasztásban egyszerre érvényesül egy vonzó és taszító hatás: a valamilyen okból „jónak” tekintett iskolák vonzó, és a valamilyen okból „rossznak” tekintett iskolák taszító hatása. A szelektív iskolaválasztás lehetőségével számos különböző okból csupán csak a magasabb státuszú (informáltabb, a költségeket viselni képes) szülők tudnak élni. Az a tény, hogy a magas státuszú iskolák legnagyobb része ma is a közösségi (volt önkormányzati, állami) iskolarendszeren belül működik, azt bizonyítja, hogy az elmúlt évtizedekben a mindenkori, szintén magas státuszú oktatásirányítók fenntartás nélkül e kereslet kielégítésére törekedtek.

A kormányzás eszközrendszere

Nem kétséges, hogy a szelektivitás okaiként eddig felsorolt tényezők mindegyikének érvényesülésében közrejátszanak a közoktatás kormányzásának mindenkorai módjával kapcsolatos tényezők is. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – csupán a legfontosabb finanszírozási, irányítási, tervezési és minőségértékelési eszközöket tekintem át.

A beiskolázható gyermekekért folytatott iskolák közötti versenyt sokan a tanulólétszám csökkenése és a normatív (fejkvóta) alapú finanszírozás együttes hatásával magyarázzák, ugyanakkor ez az interpretáció erősen megtévesztő. Az iskolák intézményi politikáiban a túlélés szempontjának dominanciáját nem a finanszírozási érdekeltségek, hanem a kapacitások és az igények közötti nagy szakadék okozza. Számos esetben az iskoláknak más iskolák elől kell elszippantaniuk a tanulókat, hogy fel tudják tölteni az osztályaikat, és megtarthassák az álláshelyeiket (a magyar pedagógusok számára az állásbiztonság erősebb prioritás, mint a megszerezhető jövedelem nagysága). A normatív finanszírozás – amíg működött – éppen az ellenkező hatást gyakorolta: folyamatosan arra készítette az iskolafenntartó önkormányzatokat, hogy bevételeik és kiadásaik egyensúlyának megőrzése érdekében az általuk működtetett iskolai kapacitásokat időről időre hozzáigazítsák a csökkenő tanulói létszámhoz. Mint láttuk, ezt többnyire a kisebb ellenállás irányába haladva, párhuzamos osztályok és nem iskolák bezárásával érték el. Végso soron tehát a normatív finanszírozás egyéb pozitív hatásai mellett (pl. tervezhetőség, átláthatóság, a lemorzsolódás csökkentését szolgáló ösztönző hatása) mérsékelte, vagy legalábbis korlátok közé szorította az iskolák közötti versenyt. Ezt mi sem mutatja jobban, mint az, hogy minden rendelkezésünkre álló információ szerint a normatív finanszírozás megszüntetése 2013-ban nem mérsékelte a közoktatás szelektivitását.

1991 és 2013 között a finanszírozási eszközök az iskolarendszer kapacitásának legfontosabb szabályozói voltak. Ebben nem csupán a normatív finanszírozás általános hatása játszott szerepet, hanem az is, hogy a decentralizált normatív finanszírozási rendszer tág teret biztosít pénzügyi ösztönzők alkalmazása számára. Mivel az iskolafenntartók normatív költségvetési támogatásának semmi köze nem volt az iskolai oktatás valódi fajlagos költségeihez, a rendszerbe épített kiegészítő normatív támogatások is kizárólag ösztönzőként működtek. A normatív finanszírozási gyakorlat bő két évtizede azt bizonyította, hogy a közoktatás szereplői érzékenyen reagáltak a finanszírozási ösztönzőkre. Ezt mutatja például a 1993-ban bevezetett cigány felzárkóztató kiegészítő normatíva negatív hatása a roma tanulók elkülönítésének mértékére, vagy az integrációs normatíva pozitív hatása az SNI-tanulók integrációjára az előző évtizedben.

Fontos észben tartanunk, hogy 2013-ban nem csupán egy új finanszírozási (allokációs) mechanizmusra való átállásra került sor. A centralizált, adminisztratív, közvetlen irányításra való átállás finanszírozásra gyakorolt legfontosabb következménye az, hogy 2013 óta a magyar közoktatási rendszerben a szó valódi értelmében egyetlen szereplő sem gazdálkodik (gazdálkodás alatt a bevételek és a kiadások egyensúlyára törekvő, prioritásokat érvényesítő forrásgenerálást és allokációt értem). Jelenleg minden szereplő (a kormányzat, a dekoncentrált irányítási apparátus és – szimbolikus mértékben – az iskolák csupán elosztják (költik) a központi költségvetésből származó pénzt. Mindennek következtében az iskolai kapacitások alakulása többnyire egyedi adminisztratív, vagy ritkábban és jobb esetben szabályozási lépések függvénye. A normativitás megszüntetésével tehát a kormányzat lényegében lefegyverezte magát, egyetlen oktatáspolitikai célját sem képes pozitív finanszírozási ösztönzőkkel támogatni. Paradox módon azonban a kormányzatnak ebbe a rendszerbe is sikerült beépítenie egy negatív ösztönzőt: azzal, hogy az állami iskolák dologi kiadásaira évről évre a 2013 előtti

finanszírozási szint körülbelül negyedét költi, az egyházi iskolák működési támogatását viszont nem csökkentette, indirekt módon az egyházi fenntartású iskolahálózat bővülését támogatja.

A helyi iskolahálózatok kapacitásainak folyamatos igényekhez igazítása, ezen keresztül a szelekció mozgásterének csökkentése nem csupán gazdálkodási kérdés, az tényeken alapuló közép- és hosszú távú tervezést igényel. Ez semmiképpen sem történhet országos racionalizálási programok segítségével, ugyanis az iskolahálózatba történő bármilyen beavatkozás rengeteg, csak helyben elérhető információ mérlegelését és számos különböző érdek ütköztetését igényli. A központi kormányzat által végigdöngtetett racionalizálási programok mindig sokkal több járulékos kárt okoznak, mint amennyi hasznot hajtanak, ez tehát egy helyi-területi feladat. Ez az irányítási funkció a 2011 előtti rendszerben diszfunkcionálisan működött, a „köznevelési” rendszerben pedig teljesen lehetetlenné vált. A rendszerváltáskor kialakuló szétaprózódott helyi irányítási rendszerben az önkormányzatok nagy többsége egyes iskolákat működtetett, s nem helyi iskolahálózatokat irányított. Ennek következtében – mint azt a 2006–2007-es példa is mutatja – szelekciót mérséklő helyi oktatáspolitikai beavatkozásokra lényegében csupán közepes vagy nagyobb méretű városokban volt lehetőség. 2013 óta ez a szűk mozgástér is megszűnt. Nem csupán azért, mert minden döntés a kormányzati központban születik, hanem azért is, mert centralizált adminisztratív közigazgatási apparátusokban kizárólag éves „munkatervi” tervezés zajlik, hivatalok nem terveznek közép- vagy hosszú távon.

Mivel a közoktatás szelektivitása sok közvetett szálon keresztül jelentős mértékben az oktatás minőségének és az iskolák intézményi politikáinak („viselkedésének”) kérdése, a szelekcióval kapcsolatos utolsó fontos kormányzási eszközrendszer a minőségértékelés. Egy modern tanfelügyelet központilag rögzített minőségstandardok alapján egész iskolák külső szakértői értékelését végzi. Ez a rendszer a kormányzatok potenciálisan leghatékonyabb eszköze a szelektivitást okozó rejtett mechanizmusok (pl. káros pedagógiai és tanulásszervezési gyakorlatok, beiskolázási politikák, intézményi értékelési gyakorlatok) visszaszorítására. Magyarországon azonban soha nem működött korszerű tanfelügyelet. Az 1985-ben – igen helyesen – megszüntetett szakfelügyelet helyébe lényegében nem lépett semmi, a 2011-es törvény pedig nem tanfelügyeletet, hanem egyes pedagógusok munkájára fókuszáló, lényegében egyetlen józanul megfontolható oktatáspolitikai cél érvényesítésére sem alkalmas adminisztratív szakmai ellenőrzési rendszert hozott létre.

Rejtett és nyílt oktatáspolitikai elvárások

A mindenkori oktatási kormányzatok alapvetően két csatornán keresztül közlik az oktatás szereplőivel szembeni elvárásait: az oktatásfejlesztő iparon és az oktatáspolitikák kommunikációján keresztül. Az egyértelműen alkalmazkodást kiváltó eszköz a fejlesztés: nem csupán az ahhoz kapcsolódó pénzügyi ösztönzők vagy fejlesztési (azon belül továbbképzési) lehetőségek miatt, hanem a fejlesztés céljainak intenzív helyi-intézményi interpretációja miatt is. A meglepő az, hogy az oktatásirányítók nyilvánosság csatornáin keresztül zajló kommunikációja – az „oktatáspolitikai szómágia” – éppen ilyen erővel képes hatni a különböző szereplők viselkedésére. Számos példa bizonyítja, hogy a kommunikáció során eljuttatott nyílt vagy rejtett üzenetek interpretációja milyen erősen befolyásolja a szülőket, a pedagógusokat vagy az iskolaigazgatók viselkedését. Azonban azt is látnunk kell, hogy a fejlesztés és kommunikáció csatornáin keresztül közölt elvárások interpretációját az értékek, vélemények és érdekek helyi hálózatai formálják. Ha egy bizonyos közegben (pl. településen, intézményben) uralkodó vélelmek és érdekeltségek ellentétesek a központi elvárásokkal, akkor az alkalmazkodás elmarad – erre tökéletes példa a szülők és tanulók lábbal

szavazása a jelenlegi kormányzat szakmunkásképzést preferáló kommunikációjával szemben. Más esetekben viszont a központi elvárásoknak valamilyen helyi kontextushoz „igazított” interpretációja igen jól működik, amire jó példa az előző évtized SNI integrációs elvárásához való alkalmazkodás. Ami a kormányzati kommunikáció szelektivitással kapcsolatos rejtett és nyílt elvárásait illeti, a rendszerváltás utáni két évtized során a kormányzati kommunikáció végig erőteljesen integrációpárti volt. Az integrációs elvárások 2002 után felerősödtek, de mivel nem kapcsolódtak hozzá erős, a helyi-intézményi érdekeltségeket felülíró beavatkozások, a szereplők viselkedésére gyakorolt hatásuk elmaradt. E tekintetben 2010 után az oktatásirányítói kommunikáció egyértelműen, noha bizonyos esetekben rejtetten szelektívot erősítő elvárásokat közvetít, ami mintegy „jövőhagyja” a legkülönbözőbb szelektivitást és szelekciót erősítő helyi-intézményi és szülői gyakorlatokat és döntéseket. Mivel 2010 után a kormányzat szinte kizárólag uniós forrásokat fordít fejlesztésre, s mivel azokat az elmúlt öt-hat évben szinte kizárólag az általa létrehozott új rendszerek (pl. életpálya-modell minősítési rendszere, szakmai ellenőrzési rendszer, állami tankönyv monopóliuma, lecsonkított és államosított szakmai szolgáltató rendszer) létrehozására és működtetésére fordította, az iskolaszintű fejlesztések lényegében megszűntek, az elvárások közvetítésének ez a csatornája tehát kiszáradt.

Összegző hatások

A szelekció keletkezésének okait összegezve, az elsősorban a rendkívül erős szeparációs nyomás, a növekvő mértékű tanulási kudarcok, valamint az iskolai kapacitások és a tanulólétszám közötti növekvő szakadék összegződő hatásának a következménye, amit a szülői döntéseket meghatározó aspirációk, a magyar iskolaszervezet által felkínált túl sok szelekciós pont, a különböző kormányzati kudarcok és újabban a kormányzat kommunikációja jelentős mértékben felerősítenek. A szeparációs nyomás mértékét a pedagógusok és iskolaigazgatók attitűdjeiről, valamint az iskolák intézményi politikáiról szóló kutatások hiányában nem tudjuk megbecsülni. A tanulási kudarcok mértékének növekedéséről a különböző oktatásstatistikai adatok és a PISA-mérések eredményei alapján meglehetősen pontos képet alkothatunk, s tudjuk, hogy az a 2011 utáni mindenre kiterjedő rendszerátalakítás következtében bekövetezett súlyos minőségromlás eredménye (Radó, 2016). Az iskolai kapacitások és a tanulólétszám közötti olló szélesedéséről szóló adatokat korábban ismertettem.

A szelektivitás és az intézményesült szelekció keletkezésének lehetséges okait követően arról kellene valamit mondanom, hogy mekkora a különböző okok relatív, egymáshoz viszonyított súlya. Ha ezt képesek lennénk megállapítani, az így létrehozott tudás meglehetősen pontosan orientálná az oktatáspolitikai beavatkozásokat. Ez azonban sajnos nem lehetséges, számos különböző okból sem. Mindenekelőtt: az iskolarendszer különböző szintjein keletkező szelektivitás, illetve szelekció kialakulásában a különböző lehetséges okok különböző súllyal vesznek részt. Így például az iskolai kapacitások túlzott bőségessége már az iskolakezdés pontján erős szelekciós hatást gyakorol. Ezzel szemben a kezdő szakaszban kialakuló tanulási teljesítményszakadékok csak az első formális szelekciós pont idején vezetnek szelekcióhoz. A másik probléma a helyi-intézményi kontextusok hatalmas sokfélesége, melyekben a különböző okok különböző mértékben határozzák meg a közoktatásban zajló folyamatokat. Mindezek ellenére a szelekciós folyamatok azok komplexitását figyelembe vevő célzott kutatása közelebb vinne minket az informált oktatáspolitikai tervezéshez.

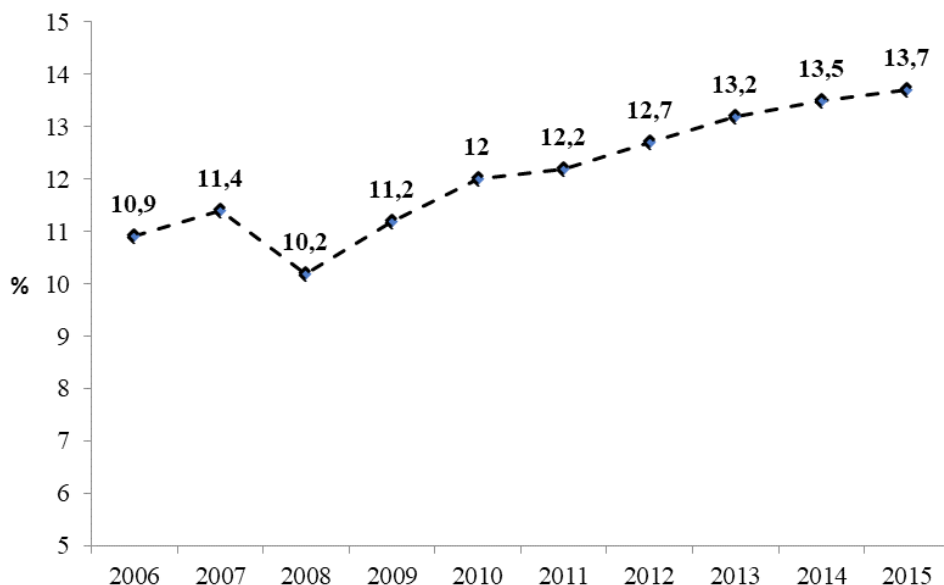
A szelektivitás etnikai dimenziója: a szegregáció

A szegregáció etnikai alapú elkülönítés. Az elkülönítés szó aktív cselekvésre utal, aminek eredménye a roma és a nem roma tanulók oktatásának elkülönített megszervezése. Ez azonban megtévesztő, ugyanis hatását tekintve egy marginalizálódott kisebbségi csoporthoz tartozó tanulók oktatási elkülönülése – annak okaitól teljesen függetlenül – direkt és indirekt módon csökkenti a kisebbségi tanulók tanulási esélyeit, és negatív hatást gyakorol mind a többségi, mind a kisebbségi tanulók szocializációjára. A szegregáció szót tehát a továbbiakban nem az elkülönítésre irányuló cselekvés (vagy elmulasztott cselekvés) diszkriminációmozzanatát is magában foglaló jogi, hanem szociológiai és oktatási értelemben használom, melyek magukban foglalják az etnikailag semleges folyamatok hatására „spontán” létrejövő etnikai elkülönülés eseteit is. Erre a fogalomponosításra azért van szükség, mert mint az eddigiekből kiderülhetett, a magyar közoktatás egyre erősebb etnikai határok mentén történő szétszakadása igen jelentős részben olyan szelekciós folyamatok eredménye, amelyekkel kapcsolatban büntetőjogi felelősség nem vethető fel – közpolitikai felelősség felvetődhetne, ám ez a magyarországi közpolitikai gyakorlatban szinte értelmezhetetlen.

Az etnikai elkülönülés (szegregáció) mértékének egyik legfontosabb indikátora a roma többségű iskolák (gettóiskolák) számának és arányának alakulása. A kompetenciamérések iskolai háttérkérdőívében az iskolák igazgatói megbecsülik az intézményükben tanuló roma tanulók számát – ezt az adatot alapvetően megbízhatónak tekintjük. Nahalka (2016) számításai szerint a gettóiskolák aránya az elmúlt évtizedben – egy 2008-as átmeneti megtorpanást kivéve – folyamatosan növekedett (6. ábra).

6. ábra.

Roma többségű általános iskolai feladat-ellátási helyek (gettóiskolák) aránya 2006–2015 között (CKP, 2016. 42. o.)



A növekvő mértékű etnikai elkülönülés részben spontán demográfiai okokra vezethető vissza. Az iskoláskorú korosztályok roma népességen belüli aránya nagyjából az országos arány kétszerese, ennek következtében a roma tanulók aránya a közoktatásban a 2005-ös 11,6%-ról 2014-re 14,5%-ra nőtt (a roma tanulók aránya 2012–2014 között stagnált, ami nem

akasztotta meg a gettóiskolák arányának növekedését). Ráadásul a roma népesség eloszlása meglehetősen egyenetlen: több mint kétharmada községekben él és az ország bizonyos régióiban (ezen belül bizonyos kistérségeiben) arányuk az átlagosnál magasabb. Ez az oka annak, hogy a gettóiskolák közel fele Észak-Magyarországon, háromnegyedük községekben működik (Kállai, Papp és Vízi, 2017). A roma lakosság lakóhelyi koncentrációja önmagában elsősorban nem a városokban, hanem a kisebb községekben növeli a gettóiskolák számát. Kertesi és Kézdi (2014. 38. o.) elemzése szerint a városokban a „[...] lakóhelyi szegregáció nincs közvetlen összefüggésben az iskolai szegregáció mértékével, feltehetően azért, mert a szabad iskolaválasztás rezsimjében a tanulók iskolakörzetek közötti mobilitása erősen csökkenti a tényleges lakóhely szerepét. Hozzájárul ehhez az is, hogy a vizsgált városokban az ingázási költségek alacsonyak.”

Annak okait, amit a szegregáció növekedésében nem magyaráznak a demográfiai folyamatok, elsősorban a szelekció keletkezésének előzőekben felvázolt okaiban kell keresnünk. A szelekció uralkodó mintája a szelektív iskolaválasztás, a magasabb státuszú tanulók „jobb” iskolák felé áramlása. Lényegében ez határozza meg a roma tanulók szegregációjának mintázatát is. Városokban iskolakörzetek között, falvakban pedig (a magasabb költségek miatt kisebb mértékben) a nem roma tanulók más települések iskoláiba járása (white flight), tehát az iskolák közötti szegregáció két alaptípusa a jellemző.

Az, hogy Magyarországon az iskolák közötti szegregáció lényegesen erősebb, mint az iskolákon belüli, nem független attól, hogy a magyar közoktatás a tanulólétszám csökkenését a tanulócsoportok számának és nem az iskolák számának csökkentésével követte le. Ennek következtében az iskolahálózat kis létszámú intézmények tömegét kínálja fel az elkülönített tanulószervezés számára. Az iskolák jelentős túlkínálata, az iskolahálózat szétaprózottsága hatalmas teret biztosít a közoktatási intézmények érzékelt (vélelmezett) minősége szerinti differenciálódása számára. Az iskolákon belüli szelekciós/szegregációs mozgástér azonban jóval kisebb, különösen azokban az iskolákban, ahol nincsenek párhuzamos osztályok.

Különös figyelmet érdemel a 2008-as év, amikor a gettóiskolák arányának növekedése átmenetileg megtorpant, arányuk 1,2%-kal csökkent. Az etnikai alapú elkülönítés átmeneti csökkenését mutatja a Kertesi és Kézdi (2009) által számított szegregációs index 2008-as átmeneti csökkenése is. Ennek széles körben elfogadott magyarázata az iskolakörzetek átalakítására vonatkozó kormányzati beavatkozás hatása (a közoktatási törvény 2005-ös, a 2007–2008-as tanévtől alkalmazandó módosítása szerint a beiskolázási körzeteket úgy kellett meghatározni, hogy a hátrányos helyzetű tanulók aránya csak 25%-ban térhetett el az egyes körzetek között). Ez azonban csupán az összkép egyik fele. Mivel tanulók iskolák közötti nagyarányú mozgása nélkül a beiskolázási körzetek határainak átrendezése csak „felmenő rendszerben”, az új tanulók felvétele során fejthetett volna ki – könnyű kijátszhatósága miatt – erősen korlátozott hatást, önmagában nem eredményezhette az etnikai elkülönítés azonnali, bár átmenetinek bizonyult csökkenését. Sokkal inkább arról van szó, hogy 2008-ban érvényesült a 2007-es, 173 általános iskolai feladatellátási hely megszüntetésének hatása: az önkormányzatok egy része a helyi iskolahálózati racionalizálás során betartotta az új szabályozást, ami a gettóiskolák számának és arányának csökkenését eredményezte (lényegében ez történt a deszegregációs mintatelepülésnek tartott Hódmezővásárhelyen is, l. Szűcs, 2018 jelen kötet). A szabályozási eszköz és az önkormányzatok „viselkedésének” szerencsés összegződő hatása tehát csak részben volt tudatos oktatáspolitikai beavatkozás eredménye.

Az iskolahálózat racionalizálásának szegregációt csökkentő hatását nemzetközi példák is bizonyítják. Így például 2007-ben és 2008-ban Bulgária egy kétlépcsős fiskális

decentralizációs reformot hajtott végre az oktatás finanszírozásában. Azonban a „delegált költségvetések” rendszerének bevezetése az önkormányzatokra hárította volna a rendkívül szétaprózódott iskolahálózat pénzügyi terheit, aminek kompenzálása erősen torzította volna a finanszírozás normativitását. Ennek elkerülése érdekében még a decentralizáció előtt a kormány egy rendkívül radikális központi iskolahálózat-racionalizálási programot hajtott végre 2006-ban: nagyjából négyszáz, jellemzően hegyvidéki kistelepüléseken működő kisiskolát zártak be, aminek pozitív mellékhatásaként jelentős mértékben csökkent a roma tanulók szegregációja.

Bizonyos jelzések alapján a gettóiskolák számának és arányának alakulása kiemelkedően fontos szempont. Havas és Liskó (2005) szegregációval kapcsolatos kutatásának adatai (4. és 5. táblázat) azt valószínűsítik, hogy amennyiben egy iskolában a roma tanulók aránya már meghaladja az 50%-ot, az iskolák közötti szegregációs folyamat (a nem roma tanulók más iskolákba áramlása) felgyorsul, és az iskola olyan szegregációs spirálba kerül, ami hagyományos, a 2010 előtti időszakban alkalmazott puha eszközökkel már nem fordítható vissza.

4. táblázat. Más körzetbe eljáró tanulók aránya többiskolás településeken 2004-ben (Havas és Liskó, 2005)

Roma tanulók aránya az iskolában (%)	Más körzetbe eljáró tanulók aránya (%)
75–100	29,8
50–75	62,6
25–50	12,6
0–25	13,1
Összesen	25,2

5. táblázat. Más településekre eljáró tanulók aránya az egyiskolás településeken 2004-ben (Havas és Liskó, 2005)

Roma tanulók aránya az iskolában (%)	Más településekre eljárók aránya a tanulólétszámhoz képest (%)
80 fölött	31,5
50–80	11,2
40–50	4,2
25–40	6,7
10–25	4,5
10 alatt	6
Összesen	9

A szegregáció szó kiterjesztett (oktatási) használatát nem csupán az etnikai elkülönülés hatásaival kapcsolatos megfontolás igazolja, de az azt kiváltó okok lehetséges magyarázata is. Papp (2011) elemzéséből tudjuk, hogy a roma tanulók alacsonyabb tanulási teljesítménye elsősorban lényegesen alacsonyabb családi státuszukkal magyarázható, e tekintetben az etnikai háttér hatása nagyon gyenge. Más a helyzet azonban a szegregációval, aminek erős etnikai dimenziója is van. Széles körben elfogadott megközelítés, hogy a roma tanulók elkülönítése elsősorban előítéletek, jobb esetben sztereotípiákon alapuló elfogultságok hatásának tulajdonítható, s ez megalapozza a probléma erős emberi jogi megközelítését. Bár a közoktatási rendszer roppant erős szelektivitása miatt nem az előítéletesség a szegregáció

keletkezésének egyedüli tényezője, mégis mindenképpen van ennek a megközelítésnek létjogosultsága. Kertesi és Kézdi 2006-os kompetenciamérési eredmények alapján készült elemzése szerint például az etnikai alapú szegregációs index magasabb, mint a hátrányos helyzet alapján számolt szegregációs index, a roma tanulók elkülönülése mindenhol nagyobb, mint a hátrányos helyzetűeké (Kertesi és Kézdi, 2009). A romákkal szembeni előítéletekből fakadó szülői magatartásban viszont érdemes elkülöníteni két lehetséges attitűdöt: az egyik a direkt előítéletesség hatása („az én gyerekem ne járjon egy iskolába velük”), a másik egy sokkal szubtilisabb jelenség, ám ez – hatását tekintve – nem különbözik a nyílt előítéletességtől: a magas roma arány számos szülő számára a rossz iskolai minőséggel kapcsolódik össze. A nem roma középosztályi szülők viselkedését meghatározó legkülönbözőbb motívumok szétválaszthatatlanul összekeverednek. Bár egyes szülők döntéseinek jóhiszeműsége nem kérdőjelezhető meg, a különböző motívumok keveredése miatt a szelektív iskolaválasztás révén keletkező szegregációnak mindenképpen van az interetnikus kapcsolatokkal összefüggő – ismeretlen súlyú – eleme is. Már csak azért is, mert a szülők – és általában: a település polgárainak – helyi oktatásirányítók (iskolaigazgatók, önkormányzati és tankerületi vezetők) által érzékelt előítéletessége hatást gyakorol a beiskolázást meghatározó döntésekre is.

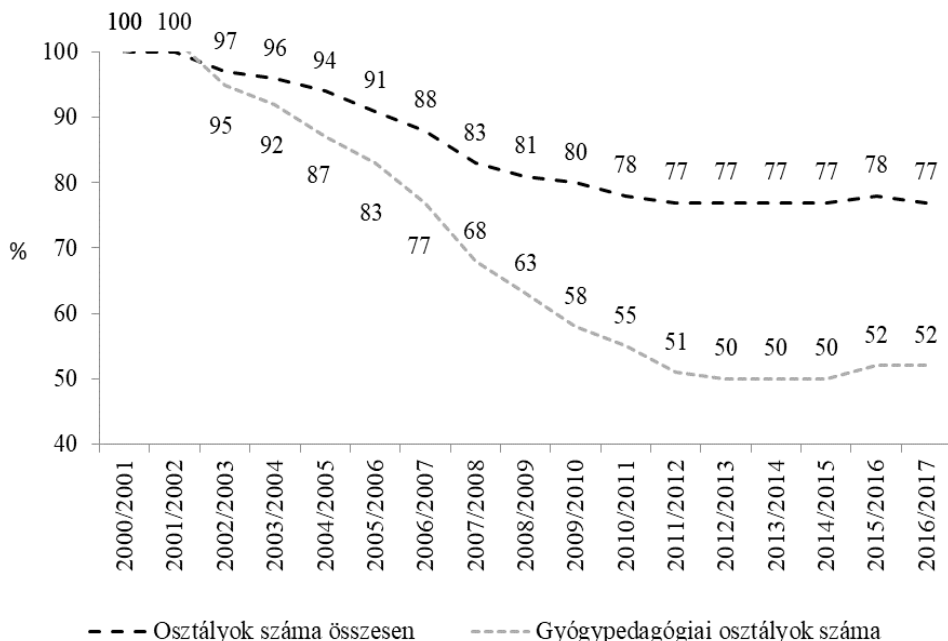
Noha a szegregáció alapvető formaváltozata a többségi szülők döntésein alapuló etnikai elkülönítés, a szegregációnak vannak olyan mechanizmusai is, amelyek nem a magasabb státuszú tanulók elvándorlásán, hanem a roma tanulók fősodorrendszerből való kiterelésén alapulnak. Ebből kettő (roma tanulók SNI-oktatásba terelése és magántanulóvá nyilvánításuk) a rendszerben érvényesülő, a roma tanulókat lényegesen erősebben sújtó szegregációs nyomás következménye, a másik kettő (a HÍD-osztályok megszervezésének és az egyházi iskolahálózat bővülésének szegregációs hatása) aktív oktatáspolitikai beavatkozások „eredménye”.

Az egyetlen olyan szegregációs forma, amelynek mozgásterével kapcsolatban a 2010 előtti oktatáspolitikai bizonyos mértékig sikeresen avatkozott be, az a roma tanulók speciális osztályokba vagy iskolákba terelése. Az ennek megakadályozására vagy visszafordítására irányuló direkt beavatkozások ugyan nem voltak különösebben sikeresek, az SNI integrációs politika azonban jelentősen növelte az integráltan tanított SNI-tanulók számát (7. ábra). Ezt mutatja az is, hogy a „köznevelési” törvény elfogadásáig az SNI-osztályok száma lényegesen gyorsabban csökkent, mint az összes tanulócsoporthoz képest. Ez nem szüntette meg ezt a szegregációs formát, viszont jelentősen csökkentette annak lehetőségét. Bár nincs adatunk arról, hogy a növekvő számú magántanulóvá minősített tanulók mekkora hányada roma, bizonyos anekdotikus információk alapján elképzelhető, hogy ez a csatorna részben átvette az SNI-vé nyilvánítás szegregációs szerepét.

A szakiskolákban megszervezett HÍD-osztályok, melyeknek elméletileg a lemorzsolódók visszavezetésére szolgáló második esély programoknak kellene lenniük, erre a célra alkalmatlanok, viszont alig titkolt módon jól szolgálják a roma tanulók szakmunkásképzésből való kivezetését és a lecsökkentett tankötelezettség végéig tartó parkoltatásukat. Azonban az egyházi iskolahálózat erőteljes állami beavatkozással segített terjeszkedése elsősorban közvetett módon járul hozzá a roma tanulók növekvő elkülönítéséhez (Ercse, 2018 jelen kötet). Az egyházi iskolák szelektív beiskolázási gyakorlata legnagyobb részben a nem roma tanulók szüleinek szelektív iskolaválasztásán keresztül erősíti a roma tanulók koncentrációját az állami iskolarendszer intézményeiben. Néhány esetben – például a miskolci Huszártelpi iskola újrainyításával – az egyházak közvetlenül is közreműködnek a roma tanulók fősodoroktatásból való kitereléséhez.

7. ábra.

*Általános iskolai tanulócsoportok és SNI-osztályok számának alakulása Magyarországon, 2000–2016
(2000=100%) (KSH alapján)*



Ami a korán kialakuló teljesítményszakadékok roma tanulók szegregációjára gyakorolt hatását illeti, az középfokon okoz egészen brutális mértékű etnikai szakadékot. A rendszerváltás után született roma tanulók nagy többsége befejezi az általános iskolát, ám érettségivel záruló középiskolában csupán az országos arány ötöde-hatoda tanul tovább (a 2004-es szegregációkutatás eredményei szerint a 17 éves roma tanulók csupán 14%-a tanult érettségig középiskolában – erről l. Havas és Likó, 2005). Már az iskola kezdő szakaszában felhalmozódott tanulási kudarcuk és a szakmunkásképzés eleve nagyon gyenge, az utóbbi években pedig teljesen felszámolt hátránykompenzációs képessége miatt a hátrányos helyzetű tanulók lemorzsolódásának mértéke folyamatosan nő, ami döntő valószínűséggel a roma tanulókat fokozottabban sújtja. Mindennek hatására a roma és a nem roma tanulók közötti iskolázottsági szakadék a középfokú oktatás befejezése előtt tágul hatalmasra.

Összességében azt látjuk, hogy mivel 2013 után a magyar oktatásirányítás lefagyott, oktatáspolitikai értelemben cselekvőképtelenné vált, a roma tanulók szegregációját meghatározó szelekciós, ezen belül szegregációs folyamatokat alapvetően a magyar közoktatási rendszerbe kódolt spontán folyamatok határozzák meg. Ezek közül a legfontosabbak a demográfiai folyamatok, a változatlanul hatalmas mértékű szelektivitás, valamint a mindenre kiterjedő rendszerátalakítás által okozott minőségromlás miatt beszakadó tanulási eredmények, az iskolai kudarcok minden eddiginél nagyobbra növekedése. A kormányzat kisebb, közvetlen vagy közvetett módon szegregációt erősítő intézkedései csak árnyalják az összképet.

Oktatáspolitikai dilemmák

Senki számára nem lehet kétséges, hogy a magyar közoktatás brutális mértékű szelektivitása és a roma tanulók jórészt ebből fakadó növekvő szegregációja mögött végső soron az oktatás kormányzásának kudarca áll. Ugyanakkor az elmúlt évtizedek oktatáspolitikai kudarcai közelebb vittek minket ahhoz, hogy jobban megértsük: mi működik és mi nem. Valódi deszegregációs célokat követő oktatáspolitikai gyakorlatról Magyarországon csak a 2002–2010 közötti időszakban lehet beszélni. E politika eleinte szinte kizárólag puha eszközökkel operált, majd ezek relatív eredménytelenségének hatására 2005-től keményebb szabályozási eszközökkel is megpróbálkozott. A korszak oktatáspolitikai kezdeményezéseinek hatásából levonható legfontosabb következtetés az, hogy átfogó, az oktatás méltányosságának erősítését szolgáló valódi reform nélkül az eddig alkalmazott célzott beavatkozások a magyar kontextusban sikertelenek maradnak. Korábban megkülönböztettem „fősodorméltányosságpolitikákat”, melyek célja az egész rendszer hátránykompenzációs képességének erősítése és szelektivitásának csökkentése, és célzott „kiegészítő kisebbségi oktatáspolitikákat”, mint például a megerősítő intézkedések, a kisebbségi oktatási programok és az antidiszkriminációs eszközrendszer. A 2010 előtti deszegregációs célú oktatáspolitikai szinte kizárólag kiegészítő eszközökkel operált, miközben a közoktatás szelektivitása és alacsony hátránykompenzációs képessége érintetlen maradt.

Ebben az írásban nincs mód a jelenlegi tudásunk szerint a magyarországi kontextusban is működőképes fősodoroktatási reform lehetséges elemeinek áttekintésére. Ennek egy aspektusát azonban fontos figyelembe vennünk. Mint a szelekció okainak áttekintése során látható volt, azok egymás hatását erősítve olyan lokális és oktatási intézményi érdekeltségi hálózatokat teremtenek, amelyekben akadálytalanul érvényesül a szelektív iskolaválasztáson alapuló szelekciós és szegregációs modell. Más szavakkal: a magyar közoktatás szereplőinek viselkedését szelekciós inercia határozza meg. Ezen a mintázaton a tagozatok indítását korlátozó jelenlegi központosított és túlszabályozó tartalmi szabályozás ellenére a 2011 után létrejött államkonzervatív rendszer sem változtatott. Az eddigi oktatáspolitikák relatív kudarcának legfontosabb tanulsága az, hogy a szegregáció visszaszorítása érdekében olyan „domináns” oktatáspolitikai beavatkozásokat kell alkalmazni, amelyek átírják a helyi-intézményi érdekeltségi hálózatokat és viselkedési beidegződéseket (Radó, 2007). A szelekció jelenleg uralkodó mintázatát figyelembe véve ez pedig két elméleti lehetőséget jelent: (1) egy „kínálati oldali” beavatkozást, az iskolák (feladatellátási helyek) számának jelentős mértékű csökkentését, vagy (2) egy „keresleti oldali” beavatkozást, a szabad iskolaválasztás megszüntetését, kötelező iskolakörzetek létrehozását.

A szegregáció csökkentésének a szülői jogok korlátozásával járó, a szabad iskolaválasztás jogának megszüntetésével operáló opció az előző évtized oktatáspolitikájáról szóló publicisztikai irodalomban gyakran felbukkant. Az erről szóló publicisztikák átolvasása után lényegében három, szakmailag is megfontolásra érdemes, mellette szóló érvet látok. (1) Az eddig alkalmazott beavatkozások nem működtek. Ez lényegében igaz, de ez csak akkor lenne súlyos érv, ha a szabad iskolaválasztás megszüntetésének nem lenne alternatívája, ez azonban nem igaz. (2) A szelekció teljes mértékben visszavezethető a szabad iskolaválasztás jogának gyakorlására. Mint láttuk, ez nem igaz. (3) A hátrányos helyzetű családok, ezen belül a roma családok, nem képesek élni a szabad iskolaválasztásból fakadó lehetőségekkel. Ez teljesen igaz, éppen ez az esélykülönbség magyarázza a szelektív iskolaválasztás szelekciós modelljének működését. Mivel azonban a jogok gyakorlását lehetővé tevő lehetőség hiánya nem indokolja a jogok felszámolását, ez az érv sem tűnik erősnek. Mindent egybevetve, a szegregáción keresztül megvalósuló jogsérelem és a szabad iskolaválasztás megszüntetésével keletkező jogsérelem látszólag személyes prioritások és társadalmi hatások mérlegelésén

alapuló választás kérdése. Valójában azonban nem ez a helyzet, ugyanis a szelekció és a szegregáció csökkenthető jogsérelmek nélkül az iskolák számának erőteljes csökkentésével is. Ha tehát van alkalmas – bár nehezen alkalmazható – közpolitikai eszköz, a kormányzat saját kudarcaiért nem háríthatja át a felelősséget a szülőkre. E megfontolásoknál azonban sokkal fontosabb Horn (2007) ellenérve, miszerint a jelenlegi magyar közoktatási rendszerben a szülői jogok korlátozása a szelekció valódi okainak megszüntetése nélkül nem eredményezne mást, mint a tanulók átlépését a közösségi tulajdonban lévő rendszerből a magántulajdonban lévő (alapítványok, üzleti szervezetek és egyházak által fenntartott) iskolahálózatba. Ennek hosszú távon az oktatási egyenlőtlenségek szempontjából katasztrofális hatása lenne, mert a közösségi iskolahálózat dominanciája az oktatás méltányosságának legfontosabb garanciája (lehetne).

Mindezeket túl újabban jogi értelemben is a szegregáló kisiskolák bezárása a megfelelő oktatáspolitikai opció. A Pécsi Ítélet tábla egy 2016-os ítélete megtiltja az állami iskolafenntartónak, hogy egy általa működtetett, egy korábbi ítélet szerint is szegregáló kaposvári iskolában új osztályokat indítson, az iskolát tehát felmenő rendszerben meg kell szüntetnie. A rendszerváltás óta először tehát egy bírósági ítélet a szegregáció tilalma betartásának módjával kapcsolatban is kötelezettséget ír elő. Mindebből kiindulva a továbbiakban az elsősorban az iskolák száma és a tanulók száma közötti hatalmas szakadék felszámolásán, az iskolahálózat racionalizálásán alapuló további dilemmákkal foglalkozom.

A jelenlegi helyzetben tehát az oktatási kínálat csökkentése – a szülők által megfontolható alternatívák számának és az iskolák tanulóválasztási lehetőségének legitim szűkítésével – a szelekció, ezen keresztül a szegregáció csökkenését eredményezné. E megközelítés költséghatékonysági megfontolásból is észszerű, ugyanis a roma tanulók jellemzően kisméretű iskolákban koncentrálnak. Mint már volt róla szó, ennek részben az az oka, hogy a roma népesség kétharmada községekben él. Ugyanakkor a 2004-es szegregációkutatás eredményei azt is jelezték, hogy nagyobb településeken ugyanez a helyzet: a megyeszékhelyeken a roma többségű iskolák átlagos tanulólétszáma (181 fő) meglepő módon jóval kisebb volt, mint a roma többségű községi iskolák mérete (211 fő). A kis létszámú iskolák bezárása és nagyobb iskolaközpontok létrehozása jelentős mértékben csökkentené a közoktatás szelektivitását, nem igényli a szülői jogok korlátozását, illetve javítaná a közoktatási rendszer jelenleg nagyon gyenge költséghatékonyságát. Mindezen kívül, mivel a ma megkívánt tanulástámogatási és tanulói fejlesztési rendszerek egyre inkább javuló iskolai mérőhatékonyságot feltételeznek, ez hosszú távon a minőség javításának is előfeltétele.

A nagyobb méretű iskolaközpontok létrehozását szolgáló racionalizálási programmal kapcsolatos első dilemma az, hogy ki csinálja. Mint már említettem, a központi kormányzat által lebonyolított iskolahálózat-racionalizálási kampányok rengeteg járulékos kárt okoznak. Ennek oka az, hogy azok az intézményrendszer átszervezésével kapcsolatos szempontoknak csupán egy nagyon szűk körét képesek figyelembe venni, és az átszervezés alapjául szolgáló kritériumokat országosan egységesíteniük kell. Ezzel szemben a kistépülések kisiskoláiról szóló, 2006-ban megjelent oktatáspolitikai elemzés (OPEK, 2006) a kis iskolák jövőjével kapcsolatos döntések előkészítése során 15 különböző szempont figyelembevételét ajánlotta az önkormányzatok számára. A központi kormányzati beavatkozás alternatívája a decentralizáció, valamint olyan pénzügyi és szabályozási környezet létrehozása, amelyben a helyi irányítási szereplők érdekeltté válnak az iskolai kapacitások és a tanulói létszám egyensúlyban tartásában. Láttuk azonban, hogy korábban ezek az érdekeltségek sem írták felül a szelekciós inercia érvényesülését. A megoldás – nagy valószínűséggel – a kétfajta megoldás kombinálása: erős törvényi szabályozással létrehozott mandátum, a helyi döntések kereteinek központi rögzítése, erős, eseti beavatkozást is lehetővé tevő országos

tanügyigazgatási-minőségértékelési intézményrendszer, valamint az ehhez kapcsolódó – a korábbiaknál erősebb – finanszírozási ösztönzők alkalmazása. Mindennek előfeltétele, hogy a helyi döntéseket ne egyes iskolákat, hanem helyi iskolahálózatokat irányító, bevételeikkel nagy önállósággal gazdálkodó szereplők hozzák meg.

Egy, az előzőhöz kapcsolódó további dilemma a kis iskolák védelmével kapcsolatos. A kistelepülések kis iskoláinak bezárása mellett nincs azok minőségével kapcsolatos érv. A már említett OPEK-jelentésben (2006) szereplő elemzés kimutatta, hogy az ezekben az iskolákban folyó oktatás minősége (az általuk produkált hozzáadott érték) átlagosan nem rosszabb vagy jobb, mint a többi településen működő iskolákban (azonban a minőségfejlesztés lehetőségei erősen különböznek). A szelekcióval, és ennek következtében a szegregációval kapcsolatos megfontolások fényében viszont számomra a kistelepülések iskoláinak megőrzése melletti érvek nem elég erősek. Az oktatáspolitikai felelőssége az oktatás eredményességének, minőségének, méltányosságának és költséghatékonyságának biztosítása, más megközelítésben: a minőségi tanulás lehetőségének biztosítása minden tanuló számára. A települések népességmegtartó képessége nem oktatáspolitikai kérdés.

Szót kell ejteni a jelenlegi kormányzat iskolahálózat-átszervezési terveiről is, ugyanis azok látszólag egybecsengenek az itt szereplő eddigi megfontolásokkal. A kormány jó ideje dolgozik egy, a kisiskolák felső tagozatainak iskolaközpontokba való összevonását célzó beavatkozás előkészítésén. Ennek oka valószínűleg az, hogy a szándékok szerint alacsonyan tartott közoktatási kiadások az előmeneteli rendszerhez kapcsolt (elhízázott szerkezetű) béremelések hatására kezdenek „elszállni”. Ez a lépés azonban sem a már iskolakezdetéskor érvényesülő szelekciót, sem a roma tanulók szegregációjának hatásait nem mérsékelné. Már az 1970-es években zajlott kutatásokból és más országok (pl. Szlovákia) tapasztalataiból is tudjuk, hogy több évnvi elkülönítés után a roma tanulók már nem integrálhatók sikeresen – az átszervezés egyetlen „eredménye” az lehet, hogy eltűnteti a gettóiskolák számáról szóló, a kompetenciamérésből kinyert adatokat. A közösségi tulajdonban lévő iskolahálózat racionalizálása felvet még egy sajátos problémát: az automatikusan az egyházi fenntartású intézmények arányának további jelentős növekedésével járna, ugyanis intézményt csak az intézmény tulajdonosa zárhat be. Olyan alkotmányos, a szektorsemleges finanszírozás elvét betartó megoldást kell tehát találni, amely lehetővé teszi, hogy fenntartótól függetlenül az állam ne finanszírozzon az igényeket szükségtelenül meghaladó kapacitásokat, és ezt oly módon tegye, hogy biztosítható legyen az ideológiailag semleges közösségi oktatás dominanciája.

Látnunk kell, hogy az iskolák közötti szegregáció visszaszorításának e módja igen könnyen az iskolán belüli szegregáció erősödéséhez vezethet. Ezért a kínálat szűkítését szolgáló beavatkozásoknak ki kell egészülnie az iskolán belüli szegregáció megelőzésének ma még igen erőtlén eszköztárával. Ilyen eszköz lehet a tagozatok és képességszoptok megszervezésének tilalma az általános iskolákban, a hátrányos helyzetű tanulók egyenlő elosztása kötelezettségének kiterjesztése a párhuzamos tanulószoptokra, valamint a szabályok betartását értékelő (valódi) tanfelügyelet létrehozása. A hátrányos helyzetű – ezen belül roma – tanulók középszoptályi tanulók után utaztatása mérsékelné a szegregációt, de nem erősítené az iskolák inkluzív oktatásra való képességét, tehát nem csökkentené a szeparációs nyomást. Az új iskolaközpontok mindegyikében szükség lenne célzott, koncentrált és intenzív iskolafejlesztésre is.

A problémát ezzel összefüggésben az okozná, hogy a roma tanulók integrálása és sikeres tanuláruk szakmai-intézményi feltételeinek biztosítása két eltérő időigényű feladat, az utóbbi csupán több hároméves iskolafejlesztési ciklus alatt teremthető meg. Sokak szerint a „rideg integráció” negatív hatásainak elkerülése érdekében a deszegregációs (integrációs)

beavatkozásokat meg kell előznie az iskolák szakmai „feljavításának”. Ezzel kapcsolatban azonban a korábbi oktatásfejlesztési programok tapasztalatai kétségekre adnak okot: az iskolák nem vagy nagyon nehezen készíthetők fel olyan problémák megoldására, amelyek az iskolákon belül még nem léteznek. Az integrációnak tehát felmenő rendszerben kell történnie az azzal egy időben zajló intenzív fejlesztés mellett. Ezek a fejlesztések azonban nem követhetik a 2010 előtti oktatásfejlesztés logikáját. A szélesen értelmezett inklúziós oktatásfejlesztés hatását korábban erősen csökkentette, hogy a magyar kormányzat az elmúlt évtizedekben egyszerűen képtelen volt arra, hogy stabilan és kiszámíthatóan pályázati rendszerben finanszírozza a nagy időigényű inklúziós képességek erősítését szolgáló iskolai fejlesztéseket. Képtelen volt erre a TÁMOP decentralizált fejlesztési rendszere keretei között, amikor hároméves iskolafejlesztési programok lebonyolítására az iskolák szűk másfél évet kaptak, ami néha több kárt okozott, mint amennyi hasznot hozott, és képtelen lesz erre a 2014–2020 közötti költségvetési időszak végén várható nagy centralizált pénzosztás idején is (ez a kampányszerű, rövid ideig tartó pénzeső lényegében csak már létező innovációs szigetek megerősítésére alkalmas). Úgy tűnik, hogy stabil, inklúziós fejlesztést szolgáló, alapvetően költségvetésből finanszírozott iskolai fejlesztést támogató intézményrendszerrel kellene inkább próbálkozni, ami kineveli a maga szakemberszükségletét és kialakítja a maga szolgáltatási-iskolafejlesztési protokolljait.

Jeleznem kell néhány, az iskolaszervezettel kapcsolatos oktatáspolitikai dilemmát is. A szelekció, ezen belül a szegregáció visszaszorítása szempontjából nem az iskolaszervezet vertikális tagolódása, az egyes pedagógiai szakaszok hossza az érdekes. Témánk szempontjából sokkal fontosabb a közoktatás intézményrendszerének egységessége: a szelekciós pontok számának csökkentése az alap- és alsó középfokú oktatásban, illetve a parkolópályák felszámolása a felső középfokú oktatásban. Az előbbi járna igen nagy társadalmi ellenállással, ugyanis a csak nevében általános iskola valóban általánossá (egységessé) tétele a hat- és nyolcév folyamatos szerkezetváltó gimnáziumok kivezetését igényelné. Ami pedig a parkolópályák felszámolását illeti, az a HÍD-osztályok megszüntetését (helyettük valódi második esély iskolák alapítását), valamint a középfokú oktatás jelenlegi intézménytípusainak egymáshoz való közelítését tenné szükségessé.

Végül – minden kommentár nélkül – még egy megjegyzés: nem kétséges, hogy a szelekció és szegregáció visszaszorítása csak olyan kormányzati beavatkozások összegződő hatásától várható, amelyeknek irgalmatlanul nagyok a politikai kockázatai és költségei.

Irodalom

- Civil Közoktatási Platform (2016): *Kockáskönyv. Kiút az oktatási katasztrófából*. ROMI-SULI Könyvkiadó, Mogyoród.
- Ercse Kriszta (2018): Az állam által ösztönzött, egyház-asszisztált szegregáció mechanizmusa. In: Fejes József Balázs és Szűcs Norbert (szerk.): *Én vettem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged. 177–199.
- Havas Gábor és Liskó Ilona (2005): *Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában*. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest.
- Horn Dániel (2007): Ne játssz a pad alatt! – Maradjon-e a szabad iskolaválasztás? *Magyar Narancs*, 28. 46. sz. http://magyarnarancs.hu/publicisztika/ne_jatssz_a_pad_alatt_-_maradjon-e_a_szabad_iskolavalasztas-67926
- Kállai Ernő, Papp Z. Attila és Vízi Balázs (2017): Túlélés vagy remény? Pillanatképek a roma közösségek jelenéből. In: Jakab András és Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest. 156–176.
- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2009): Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. *Közgazdasági Szemle*, 56. 11. 959–1000.

- Kertesi Gábor és Kézdi Gábor (2014): Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. *Budapesti Munkagazdasági Füzetek*, 16. 6. sz. <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf>
- OPEK (2006): *Kistélepülések kisiskolái. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése.* (Oktatáspolitikai elemzések). Sulinova, Budapest.
- Lannert Judit (2004): *Pályaválasztási aspirációk.* PhD-értekezés. Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest.
- Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P. és Hooper, M. (2016): *TIMSS 2015 International Results in Mathematics.* Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study.
- OECD (2015): *Education at a Glance 2015: OECD Indicators.* OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016): *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA.* OECD Publishing, Paris.
- Ostorics László (2015): Mit mutat a mutató? A PISA- és a kompetenciamérések tanulságai. Előadás: Oktatási esélyegyenlőség – Magyarország 2015. Budapest, 2015. június 9-10. https://www.oktatas.hu/koznevelas/meresek/aktualis_informaciok/pisa_okm_tanulsagai
- Papp Z. Attila (2011): A roma tanulók aránya Magyarországon és a tanulói teljesítmények az általános iskolai oktatásban. In: Bárdi Nándor és Tóth Ágnes (szerk.): *Asszimiláció, integráció, szegregáció: párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban.* Argumentum, Budapest. 224–267.
- Radó Péter (2007): A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatási rendszerben. *Új Pedagógiai Szemle*, 10. 12. sz. 3–40.
- Radó, P. (2011): Regional Educational Performance Patterns in Europe. *CEPS Journal*, 1. 3. sz. 11–30.
- Radó Péter (2016): PISA 2015: miért romlanak az eredményeink? *Tani-tani Online*, 12. sz. http://www.tani-tani.info/pisa_2015
- Eurydice (2014): The Structure of the European Education Systems 2014/15. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/education_structures_EN.pdf
- Szűcs Norbert (2018): A hódmezővásárhelyi deszegregációs intézkedés: az oktatási rendszer esélyegyenlőség-fókuszú komplex átszervezése. In: Fejes József Balázs és Szűcs Norbert (szerk.): *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról.* Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged. 343–342.